Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5636**

14. Wahlperiode 22. 03. 2001

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Peter Götz, Dietrich Austermann, Günter Baumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/4171 –

Sicherung des Bestandes und Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland im Rahmen von Rechtsetzung der Europäischen Union

Die Europäische Union hat sich zu einer Entscheidungsebene entwickelt, die neben Ländern und Bund wesentliche Bereiche der deutschen kommunalen Selbstverwaltung beeinflusst. Die Sicherung des Bestandes der deutschen kommunalen Selbstverwaltung und die Erhaltung und Fortentwicklung von geeigneten rechtlichen Bedingungen für ihre Arbeit auf europäischer Ebene ist überwiegend Aufgabe der Außenpolitik in Bundeszuständigkeit.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung will einen effizienten und bürgerfreundlichen Staat. Sie wird deswegen auch die kommunalen Handlungsspielräume und Entscheidungsbereiche respektieren und stärken.

Gemäß Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag hat die Europäische Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten. Sie wird deshalb nicht in die Verfassungsstruktur eingreifen. Dazu gehört auch die Gliederung der Bundesrepublik in Länder und Gemeinden mit ihren verfassungsrechtlich garantierten Befugnissen der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). Dementsprechend stellt die Präambel der Grundrechtscharta der EU fest, die EU werde die nationale Identität der Mitgliedstaaten und die Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene achten.

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet Demokratie auf lokaler Ebene und Selbstbestimmung in der örtlichen Gemeinschaft. Angesichts des erheblichen Wandels, dem auch die Kommunen in einer sich verändernden Welt ausgesetzt sind, verfolgt die Bundesregierung mit Aufmerksamkeit die Anstrengungen der Kommunen und ihrer Verbände, sich hierauf einzustellen. Sie begrüßt u. a. das Projekt des Deutschen Städtetages „Zukunft der Stadt – Stadt der Zukunft“, mit dem in Politik und Öffentlichkeit für die kommunale Selbstverwaltung geworben wird, und bekräftigt dessen Kernaussage, nur starke Städte und Kommunen könnten den berechtigten Interessen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 8. März 2001 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Bundesregierung sieht sich in ihrer Politik, die kommunale Handlungsfähigkeit zu stärken, vor allem durch die Mitteilung der Kommission über die Leistungen der Daseinsvorsorge bestätigt. Dies gilt auch für den Europäischen Rat, der sich auf der Konferenz in Nizza die Mitteilung der Kommission in den Schlussfolgerungen zu Eigen gemacht hat.

Die Mitteilung unterstützt das Anliegen der Bundesregierung, die kommunalen Handlungs- und Entscheidungsspielräume zu stärken. Das geltende EU-Recht stellt den Mitgliedstaaten auf den Gebieten, auf denen die Politik nicht durch die Gemeinschaft abschließend bestimmt wird, erhebliche Handlungsspielräume zur Verfügung, die es zu nutzen gilt. Das gilt auch für die Daseinsvorsorge. Es ist daher auch Aufgabe der Kommunen, diese Gestaltungschancen wahrzunehmen.

Im nationalen Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren bei Vorhaben der Europäischen Union hat die Bundesregierung die Stellung der Kommunalen Spitzenverbände als Vertreter der deutschen Kommunen gestärkt. Nach der am 1. September 2000 in Kraft getretenen neuen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) hat das jeweils federführende Bundesministerium nicht nur die anderen fachlich berührten Bundesministerien und Beauftragten möglichst frühzeitig zu beteiligen. Um auch den Kommunalen Spitzenverbänden eine rechtzeitige und umfassende Mitprüfung der Vorhaben zu ermöglichen, sollen auch diese beteiligt werden (§ 74 Abs. 5 GGO). Darüber hinaus muss bei Vorschlägen der Kommission für Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft geprüft werden, ob die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten, also in Deutschland auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden, verwirklicht werden können (§ 74 Abs. 1 i. V. m. Anlage 10 GGO). Dies gilt nicht nur für Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen), sondern auch für Förder- und Aktionsprogramme.

Sicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

1. In welchen Bereichen stärken und in welchen Bereichen belasten Maßnahmen der Europäischen Union das Recht der deutschen Kommunen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln?

Rechtsetzungsakte der EU/EG beeinflussen wie in der nationalen Gesetzgebung die Wahrnehmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Kommunen. Dafür Sorge zu tragen, dass bei Rechtsetzungsakten der EU/EG die Belange der Kommunen berücksichtigt werden, ist in den einschlägigen Abstimmungsverfahren in den Gremien der Europäischen Union unter Berücksichtigung des Art. 23 GG Aufgabe der Bundesregierung und der Länder. Auch die Kommunen selbst können durch ihre Mitwirkung im Ausschuss der Regionen Einfluss nehmen und darauf hinwirken, dass nicht vertretbare Belastungen der Kommunen vermieden werden.

Nicht jede Rechtsetzung der EG zielt auf Belastungen für die kommunale Selbstverwaltung. Derartige Vorschriften eröffnen den Kommunen auch erweiterte Spielräume und Rechte. Ausdrücklich gestärkt wird kommunales Selbstverwaltungsrecht vor allem dort, wo Förderprogramme der EG den Kommunen Mittel bereitstellen und diesen dadurch Gestaltungsmöglichkeiten auf örtlicher Ebene eröffnen.

2. In welcher Weise setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass nach dem Europäischen Rat in Nizza bei den nächsten Reformschritten der Europäischen Union die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung entsprechend Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes unter Beachtung des Subsidiaritätsgedankens in der Europäischen Union angemessen berücksichtigt wird?

Die Bundesregierung wird bei den nächsten Reformschritten der Europäischen Union im engen Kontakt mit den Kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern darauf achten, dass das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt und weiter gestärkt wird. Sie wird in enger Abstimmung mit weiteren interessierten Mitgliedstaaten Initiativen ergreifen, die der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung entsprechend Art. 28 Abs. 2 GG Rechnung tragen.

Darüber hinaus haben die Länder und Kommunen die Möglichkeit, im Ausschuss der Regionen ihre Auffassungen auf Unionsebene geltend zu machen. Der Vertrag von Nizza stärkt die Stellung des Ausschusses der Regionen, indem für seine Mitglieder ein politisches Mandat auf regionaler oder lokaler Ebene vorgeschrieben wird. Schließlich ist die Europäische Union aufgrund des Subsidiaritätsprinzips gehalten, ihre Befugnisse in der Weise auszuüben, dass die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen, die Ziele bestimmter Maßnahmen „ausreichend“ mit eigenen Mitteln zu erreichen, gewahrt bleiben.

Die Kommission will in ihrem Weißbuch zur „Governance“ für die Europäische Union („Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“), das Mitte 2001 vorgelegt werden soll, auch die Möglichkeiten einer stärkeren Einbeziehung der Länder und Gemeinden bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts prüfen.

3. a) In welchem europäischen Rechtsdokument kann nach Auffassung der Bundesregierung ein Bürgerrecht auf kommunale Selbstverwaltung verankert werden und welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um eine rechtliche Verankerung herbeizuführen?

   b) Welche Position nimmt die Bundesregierung zu der Frage ein, ein Bürgerrecht auf kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Charta der Grundrechte zu verankern?

Ein „Bürgerrecht auf kommunale Selbstverwaltung“ als ein Individualgrundrecht des einzelnen Bürgers kennt weder das Grundgesetz noch das Verfassungsrecht der anderen Mitgliedstaaten der Union. Deshalb besteht keine Aussicht, ein solches „Bürgerrecht“ in einem Rechtsdokument der EU zu verankern.

Die Bundesregierung hat auf der Regierungskonferenz 1996, die zum Vertrag von Amsterdam geführt hat, zusammen mit Österreich beantragt, das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung in den europäischen Verträgen zu verankern. Dies sollte durch die Ergänzung des Art. F Abs. 1 EU-Vertrag (wie von den kommunalen Spitzenverbänden im September 1995 gefordert) um folgenden Satz erreicht werden:

„Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln und eine durch das Volk gewählte Vertretung zu haben, wird gewährleistet.“

Diese Forderung hat nicht die Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten gefunden.

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie konnte aus rechtssystematischen Gründen nicht in die Grundrechtscharta aufgenommen werden, weil dort nur individuelle Grundrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger genannt werden.

Grundlagen der kommunalen Daseinsvorsorge

4. a) In welchen Bereichen und auf welche Weise will die Bundesregierung im Rat gegenüber den Institutionen der Europäischen Union ihre rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, die Bedingungen für das Funktionieren der kommunalen Daseinsvorsorge so zu gestalten, dass die Aufgabenerfüllung gesichert wird?

Auf Initiative von Bundeskanzler Schröder hat der Europäische Rat auf seiner Sondertagung in Lissabon im März 2000 die Kommission aufgefordert, ihre Mitteilung zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa aus dem Jahre 1996 zu aktualisieren. Die aktualisierte Mitteilung vom 20. September 2000 trägt nach Auffassung der Bundesregierung, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Klarstellung der Rechtslage bei der Anwendung von EG-Beihilfevorschriften im Bereich der Daseinsvorsorge bei. Sie ist eine gute Grundlage für die weitere notwendige Diskussion mit der Kommission und den EU-Partnern. Es wurde insbesondere der Grundsatz der Neutralität (in Bezug auf die Rechtsform der Unternehmen) und der Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten (Subsidiarität) hervorgehoben. Die Bundesregierung tritt dafür ein, im Rahmen von Maßnahmen der Kommission (z. B. Mitteilungen, Gruppenfreistellungen usw.) die Rechtssicherheit im Rahmen der Daseinsvorsorge weiter zu erhöhen.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Nizza nehmen auf die Mitteilung der Kommission Bezug. Sie enthalten den Auftrag an die Kommission, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für größere Berechenbarkeit und Rechtssicherheit bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Leistungen der Daseinsvorsorge zu sorgen. Rat und Kommission sind aufgefordert, im Dezember 2001 über die Umsetzung dieser Vorhaben zu berichten.

Dies ist als wichtiger Erfolg zu werten. Es ist Ziel der Bundesregierung, die weitere Diskussion so zu führen, dass die Rechtssicherheit für die Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge weiter vertieft wird. Durch das europäische Wettbewerbsrecht dürfen bewährte Formen der Daseinsvorsorge, die von ihren Aufgaben her gerechtfertigt und wettbewerbsneutral sind, nicht verdrängt oder bedroht werden.

b) Welche Bedeutung kommt dabei Artikel 16 EGV insbesondere gegenüber Artikel 86 Abs. 2 EGV nach Auffassung der Bundesregierung auf europäischer Ebene in Bezug auf die Bestandssicherung der Daseinsvorsorge durch die Kommunen außerhalb der Regeln des freien Wettbewerbs zu?

Nach Artikel 16 EGV haben Gemeinschaft und Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse so zu gestalten, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Dies entbindet jedoch nicht von der Beachtung der Regeln des Wettbewerbsrechts, wie sich gleichfalls aus Artikel 16 EGV ergibt. Danach bleiben die Vorschriften über die Gewährung staatlicher Beihilfen und das Wettbewerbsrecht unberührt. Nach Artikel 86 Absatz 2 EGV gelten die Wettbewerbsregeln auch für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, allerdings nur, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Inwieweit der erst

mit dem Vertrag von Amsterdam eingefügte Artikel 16 EGV die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Artikel 86 Absatz 2 EGV beeinflussen wird, bleibt abzuwarten.

c) Hindert das EG-Recht die deutschen kommunalen Gebietskörperschaften daran, mit privaten Unternehmen in denjenigen Aufgabenfeldern der kommunalen Daseinsvorsorge, die zugleich als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne der Artikel 16 und 86 Abs. 2 EG-Vertrag bewertet werden, in einen konkurrierenden Wettbewerb bei gleichen Wettbewerbsbedingungen zu treten?

Grundsätzlich nein.

5. a) Beabsichtigt die Bundesregierung gegenüber der EU Maßnahmen zu ergreifen, um die Quersubventionierung in kommunalen Wirtschaftsunternehmen weiter zu ermöglichen?

b) Wenn ja, für welche Formen der Quersubventionierung möchte sie den Bestand sichern?

c) Welche Maßnahmen will sie zur Erreichung dieses Ziels ergreifen?

Nach Auffassung der Kommission, die von der Bundesregierung geteilt wird, ist die Quersubventionierung aus Tätigkeitsbereichen außerhalb der Daseinsvorsorge in Bereiche, in denen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrgenommen werden, wettbewerbsrechtlich unproblematisch. Der umgekehrte Weg unterliegt der beihilferechtlichen Kontrolle und ist genehmigungsbedürftig.

6. Wie will die Bundesregierung gewährleisten, dass bei einer noch weiter gehenden Liberalisierung der Märkte das in Artikel 158 Abs. 2 des EG-Vertrages formulierte Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern, erreicht wird?

Die Bundesregierung hat sich in den Verhandlungen zur Agenda 2000 dafür eingesetzt, die EG-Strukturfondsmittel auf die bedürftigsten Regionen zu konzentrieren. Die im Zeitraum 2000 bis 2006 zur Verfügung stehenden EG-Strukturfondsmittel in Höhe von insgesamt 195 Mrd. € dienen dem in Artikel 158 des EGV formulierten Ziel. Die Bundesregierung sieht keinen Widerspruch zwischen der Liberalisierung der Märkte und dem in Art. 158 Abs. 2 des EG-Vertrages formulierten Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen zu verringern.

7. Welche langfristigen Auswirkungen auf einzelne Bereiche der Daseinsvorsorge (z. B. Wasserversorgung) erwartet die Bundesregierung von der Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht?

Die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich der Konzessionen befasst sich insbesondere mit der Frage, inwieweit Konzessionen von den EG-Vergaberichtlinien erfasst werden. Die Mitteilung bestätigt die Auffassung der Bundesregierung, dass Dienstleistungskonzessionen nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fallen. Im Übrigen ist auf Konzessionen grundsätzlich der EGV anwendbar; so gilt z. B. das allgemeine Diskriminierungsverbot. Mit dieser Auslegung wird die Rechtssicherheit für die Anwender der Vergaberichtlinien erhöht.

Kommunale Finanzdienstleistungen

8. a) Will die Bundesregierung Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Strukturelemente öffentlich-rechtlicher Anstalten in Deutschland langfristig sichern?

   b) Wenn ja, welche Maßnahmen ergreift sie, um dieses Ziel zu erreichen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die rechtlichen Grundlagen der Sparkassen und Landesbanken mit dem EGV vereinbar sind. Sie hat sich zur Wettbewerbssituation der öffentlich-rechtlichen Kreditwirtschaft in Deutschland in ihren Antworten auf die Kleinen Anfragen der PDS (Bundestagsdrucksache 14/3069) und der F.D.P. (Bundestagsdrucksache 14/3334) grundlegend positioniert. Die Bundesregierung wird auch weiterhin für den Erhalt der öffentlich-rechtlichen Kreditwirtschaft in Deutschland eintreten. Im Hinblick auf die gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung im Dezember 1999 bei der Europäischen Kommission erhobene Beschwerde der Europäischen Bankenvereinigung hat die Bundesregierung eine gemeinsame Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung von Herrn Staatssekretär Koch-Weser mit dem Auftrag eingesetzt, Lösungsvorschläge zu entwickeln, wie diese Beschwerde ausgeräumt, gleichzeitig aber den berechtigten Interessen der öffentlichen-rechtlichen Kreditwirtschaft hinreichend Rechnung getragen werden kann.

9. a) Welche Position nimmt die Bundesregierung zur Dienstleistungsrichtlinie 92/50/EWG und zur Sektorenrichtlinie 93/38/EWG in Bezug auf Finanzdienstleistungen, die die Kommunen in Anspruch nehmen, und insbesondere Kommunalkredite, ein?

   b) Welche Position nimmt die Bundesregierung zu der Ausnahmevorschrift des Artikels 1a (VII) der Richtlinie 92/50/EWG in Verbindung mit dem 13. Erwägungsgrund dieser Richtlinie in Bezug auf Finanzdienstleistungen, die die Kommunen in Anspruch nehmen, insbesondere Kommunalkredite, ein?

Grundsätzlich fällt die Vergabe von finanziellen Dienstleistungen oberhalb bestimmter Auftragswerte unter die Richtlinien 92/50/EWG und 93/38/EWG.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass bei Krediten die vergaberechtlichen Bestimmungen der genannten Richtlinien auf diesem transparenten und funktionierenden Markt, auf dem sich die Zinssätze täglich – oder noch kurzfristiger – ändern können, untauglich sind zur Erreichung des Ziels einer wirtschaftlichen Kreditaufnahme. Eine Verpflichtung zur Anwendung der Vergabeverfahrensregeln würde – anders als bei den „herkömmlichen“ Beschaffungsmärkten – den Kredit für den Kreditnehmer verteuern. Für Kommunalkredite gilt die Ausnahmevorschrift für die Finanzdienstleistungen („finanzielle Dienstleistungen im Zusammenhang mit Ausgabe, Verkauf und Ankauf oder Übertragung von Wertpapieren oder anderen Finanzinstrumenten“).

   c) Welche Maßnahmen hat sie ergriffen und welche Maßnahmen will sie in Zukunft ergreifen, um ihre Position im Rahmen der Europäischen Union durchzusetzen?

Die Kommission hat bisher das Ergebnis einer Umfrage unter den Mitgliedstaaten zur Auslegung der Ausnahmevorschrift für Finanzdienstleistungen und ihre eigene Position hierzu noch nicht bekannt gegeben. Ob die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen wird und wenn ja welche, wird von der Stellungnahme der Kommission abhängen.

Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

10. Will die Bundesregierung Initiativen ergreifen, und wenn ja, welche, um bei der Umsetzung der EU-Erdgasrichtlinie den Erdgasunternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufzuerlegen?

Nein

11. a) Welche Position nimmt die Bundesregierung zu der geplanten Wasserrahmenrichtlinie der EU ein und wie schätzt sie die Folgen ihrer Verabschiedung auf die Entwicklung des Trinkwasserpreises und die Versorgungssicherheit in Hinsicht auf Quantität und Qualität in Deutschland ein?

Die Bundesregierung begrüßt die am 22. Dezember 2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG). Sie erwartet eine EG-weite Harmonisierung des Gewässerschutzes und eine weitere Verminderung der Gewässerbelastung. Die Wasserrahmenrichtlinie soll neue Impulse für einen stärker ökologisch ausgerichteten ganzheitlichen Gewässerschutz geben. Die bereits im geltenden nationalen Wasserrecht verankerten immissionsbezogenen Bewirtschaftungsgrundsätze werden verstärkt anzuwenden sein. Dabei werden auch ökonomische Ansätze an Bedeutung gewinnen. So fordert die Wasserrahmenrichtlinie u. a. in Artikel 9, dass bei Festlegung der Wasserpreise der Grundsatz der Kostendeckung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu berücksichtigen ist.

In Deutschland werden seit langem grundsätzlich alle Kosten, die bei Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung des Trinkwassers entstehen, in den Trinkwasserpreis einbezogen. Dazu gehören auch die umweltbezogenen Aufwendungen. Das Kostendeckungsprinzip fand also bereits weit vor Verabschiedung der Richtlinie Beachtung. Auswirkungen der Rahmenrichtlinie auf die Entwicklung der Trinkwasserpreise in Deutschland sind demnach nicht zu erwarten.

Die Versorgung mit Trinkwasser in ausreichender Menge und guter Qualität hat in Deutschland ein beachtliches Niveau erreicht. Die Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie, insbesondere die geforderte integrierte Bewirtschaftung der Gewässer nach Flussgebietseinheiten, dürften das allgemein hohe Maß an Versorgungssicherheit noch verstärken.

b) Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung im Zuge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich einer Neustrukturierung der Wassereinzugsgebiete und welcher zusätzliche Verwaltungsaufwand ist hiermit verbunden?

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht eine auf das Flusseinzugsgebiet bezogene, auch über Staats- und Ländergrenzen hinweg koordinierte, Bewirtschaftung der Gewässer vor. Die für den Vollzug der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland zuständigen Länder haben die zuständigen Behörden entsprechend Artikel 3 der Richtlinie zu bestimmen. Sie können sich dabei in eigener Verantwortung im Rahmen ihrer jeweiligen Verwaltungsstruktur entscheiden. Dabei kann es sich als zweckmäßig erweisen, die vorhandenen Verwaltungsstrukturen z. B. den Erfordernissen der koordinierten Bewirtschaftung anzupassen, da für die Sicherstellung einer kohärenten und koordinierten Umsetzung zumindest vorübergehend ein höherer Verwaltungsaufwand erforderlich sein wird. Es ist zu erwarten, dass dieser Aufwand zu einem Großteil durch Aufgabenverlagerung und Umschichtung aufgefangen werden kann.

12. Welche Folgen erwartet die Bundesregierung durch die geplante Änderung der EU-Verordnung 1893/91, nach der sämtliche Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ausgeschrieben werden müssen, besonders für die Berechtigung der Kommunen, auch selbst Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr anzubieten?

Die Europäische Kommission will den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) attraktiver und effizienter gestalten. Dieses Ziel verfolgt auch die Bundesregierung. Sie hat sich deshalb im Rahmen ihrer Qualitätsoffensive zugunsten des ÖPNV für mehr Wettbewerb und eine stärkere Kundenorientierung ausgesprochen.

Allerdings fällt es vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich normierten Zuständigkeiten in Deutschland (Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG) nicht in die Kompetenz der Europäischen Union, den Aufgabenträgern vor Ort vorzuschreiben, ob und wie der ÖPNV im Einzelnen durchgeführt werden soll. Vielmehr ist die Sicherstellung eines ausreichenden Verkehrsangebots eine freiwillige Aufgabe der Kommunen im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge. In diesem Zusammenhang darf das Recht der Kommunen, die ÖPNV-Verkehrsleistungen durch eigene Unternehmen zu erbringen, nicht in Frage gestellt werden.

Die Bundesregierung hält es für erforderlich, dass neben dem Ausschreibungsverfahren die Direktvergabe und der Qualitätsvergleich in größerem Umfang als von der Europäischen Kommission vorgesehen zur Verfügung stehen. Im Fall von Ausschreibungen ist wichtig, dass neben betrieblichen, technischen und umweltrelevanten Qualitätsstandards auch arbeits- und sozialrechtliche Kriterien einbezogen werden können.

Um den Verkehrsunternehmen die notwendigen Anpassungen an den neuen Wettbewerbsrahmen zu ermöglichen, sind wesentlich längere Übergangsfristen als von der Europäischen Kommission vorgeschlagen notwendig.

Umwelt- und Naturschutz

13. a) Welche Steigerung des Verwaltungsaufwands, in welchen Bereichen und im Rahmen welcher Verfahren und welche damit verbundenen Kosten bei Kommunen erwartet die Bundesregierung von der Inkraftsetzung der vom Rat der Umweltminister im Dezember 1999 als gemeinsamer Standpunkt beschlossenen Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UVP)?

Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UVP-Richtlinie) ist nach Auffassung der Bundesregierung ein sinnvolles umweltrechtliches Instrument. Sie bildet die notwendige Ergänzung zur Umweltverträglichkeitsprüfung auf Projektebene. Über wichtige umweltrelevante Aspekte wird nicht erst bei der konkreten Zulassung eines Vorhabens, sondern bereits auf vorgelagerter Planungsebene entschieden, wobei beispielsweise Bedarfs- oder Alternativprüfungen durchgeführt werden. Dieses Ziel kann durch die Projekt-UVP nicht mehr erreicht werden.

Das europäische Rechtsetzungsverfahren zur Plan-UVP-Richtlinie ist noch nicht abgeschlossen. Das Europäische Parlament hat in Zweiter Lesung verschiedene Änderungsvorschläge zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates beschlossen. Ein Vermittlungsverfahren zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament ist eingeleitet. Belastbare Aussagen zu den Auswirkungen der Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie, insbesondere im Hinblick auf den Vollzugsaufwand und mögliche Kostenfolgen auf Seiten der Kommunen, können

erst nach Verabschiedung eines endgültigen Richtlinientextes sowie der auf dieser Grundlage zu erarbeitenden Umsetzungskonzeption getroffen werden. Die Bundesregierung wird dabei die Belange der kommunalen Ebene besonders berücksichtigen.

Unbeschadet der noch offenen weiteren Entwicklung ist es der Bundesregierung bei den Beratungen zum Gemeinsamen Standpunkt gelungen, den Anwendungsbereich der Richtlinie wesentlich einzugrenzen und zu konkretisieren. Nach dem – von den Mitgliedstaaten einstimmig verabschiedeten – Gemeinsamen Standpunkt sollen lediglich solche Pläne und Programme erfasst werden, die einen Rahmen für die spätere Zulassung von Projekten setzen. Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene betreffen, bedürfen nur dann einer Plan-UVP, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass diese Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Bei den Vorschriften über die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung konnten Regelungen durchgesetzt werden, die den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Umsetzung lassen. Darüber hinaus enthält der Gemeinsame Standpunkt Bestimmungen zur Vermeidung von Doppelprüfungen. Alle genannten Regelungen sind vom Europäischen Parlament bestätigt worden und daher nicht mehr Gegenstand des laufenden Vermittlungsverfahrens.

b) Was hat die Bundesregierung bewogen, entgegen der ablehnenden Haltung der Mehrheit der Bundesländer dem Richtlinienentwurf zuzustimmen?

Der Bundesrat hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 6. Juni 1997 (Bundestagsdrucksache 277/97) aufgefordert, den ursprünglichen Richtlinienvorschlag der Kommission abzulehnen und auf eine grundlegende Überarbeitung hinzuwirken. Die Bundesregierung hat diese Stellungnahme bei der Beratung des Richtlinienvorschlags in Brüssel maßgeblich berücksichtigt. Wie in der Antwort zu Frage 13a ausgeführt, konnten wesentliche Verbesserungen erreicht werden. Der Beauftragte des Bundesrates für die Plan-UVP-Richtlinie hat in seinem Zwischenbericht an den Bundesrat hierzu erklärt, dass die deutsche Verhandlungsführung die Interessen des Bundesrates vertreten habe, soweit dies in der konkreten Verhandlungssituation überhaupt möglich gewesen sei.

Der Bundesrat hat den geänderten Richtlinienvorschlag durch Beschluss der Europakammer vom 9. Dezember 1999 (Drucksache 693/99) erneut mehrheitlich abgelehnt. Für die weitere Verhandlungsführung der Bundesregierung war dieses Votum nicht bindend, da die nach § 5 Abs. 2 EUZBLG notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit für die Durchsetzung des Standpunktes des Bundesrates nicht erreicht wurde.

Die Bundesregierung hat dem geänderten Richtlinienvorschlag im Ministerrat nach Abwägung aller Umstände in Wahrnehmung ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung zugestimmt.

c) Wie will die Bundesregierung eine Minimierung des Verwaltungsaufwandes bei den Kommunen und eine Abgleichung mit anderen umweltrelevanten Prüfungen, insbesondere der Projekt-UVP, der Prüfung der so genannten naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Prüfung von FFH-Gebieten durch die Kommunen sicherstellen?

Auf die Antwort zu Frage 13a wird verwiesen.

14. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass der erhebliche Planungs- und Kostenaufwand der Kommunen zum Bau und zur Betreibung von Entsorgungsanlagen und der dabei gewährleistete hohe Umweltstandard nicht durch Maßnahmen und Regelungen der EU gefährdet wird?

Die Auffassung, dass der erhebliche Planungs- und Kostenaufwand der Kommunen zum Bau und zur Betreibung von Entsorgungsanlagen und der dabei gewährleistete hohe Umweltstandard durch Maßnahmen und Regelungen der EG gefährdet wird, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Die Bundesregierung hat erreicht, dass der in Deutschland gewährleistete hohe Umweltstandard auch im Gemeinschaftsrecht verankert wird.

Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin bei den Verhandlungen mit den EU-Beitrittskandidaten dafür einsetzen, dass sie möglichst schnell eine Abfallwirtschaft auf dem Stand des Gemeinschaftsrechts zu errichten haben. Nur so kann verhindert werden, dass große Abfallmengen legal und illegal aus den alten Mitgliedstaaten in die neuen EU-Staaten verbracht werden. Soweit Übergangsfristen unvermeidbar sein werden, wird sich die Bundesregierung gegebenenfalls auch für eine begrenzte Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit für Abfälle einsetzen, wenn zu befürchten ist, Abfälle könnten in nicht dem Gemeinschaftsrecht entsprechende Anlagen verbracht werden.

15. Will die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen, und wenn ja, welche, um die den Herstellern mit den Lizenzentgelten des „Grünen Punktes“ auferlegte vollständige Finanzierung der Entsorgung von Verpackungsabfällen mit einer neuen Verpackungsrichtlinie der EU-Kommission nicht aufzuweichen?

Die Kommission hat bisher noch keinen Vorschlag für die Revision der Verpackungsrichtlinie vorgelegt. Es ist keinerlei Hinweis darauf zu erkennen, dass die Kommission beabsichtigt, eine Regelung zur Kostenverteilung aufzunehmen.

Zuwanderung

16. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung auf europäischer Ebene ergreifen, um den illegalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in der EU baldmöglichst zu beenden und den rasch wachsenden Zustrom illegaler Migranten nach Europa zu unterbinden?

Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen für eine Umsetzung der Vorgaben der Art. 26 und 27 Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) insbesondere hinsichtlich der Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer, die gem. Art. 26 SDÜ und § 73 Ausländergesetz (AuslG) zum Rücktransport zurückgewiesener Drittausländer nach versuchter illegaler Einreise verpflichtet sind. Die Bundesregierung wird gemeinsam mit den Regierungen anderer Mitgliedstaaten der EU eine weitere Verbesserung der Rückführungsmöglichkeiten anstreben, so z. B. bei den Verhandlungen von Assoziationsabkommen mit Drittstaaten.

Deutschland begrüßt daher die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU sowie Marokko, Sri Lanka, Pakistan und der Russischen Föderation.

Den Staaten, mit denen Beitrittsverhandlungen aufgenommen worden sind, leistet die Bundesregierung Hilfe mit dem Ziel, sie an die in der EU geltenden Standards heranzuführen. So soll der im Amsterdamer Vertrag vorgesehene Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa gefördert werden.

Seit Herbst 1999 unterstützt der Bundesgrenzschutz (BGS) Polen, Tschechien, Slowenien und Rumänien beim Aufbau von Grenzpolizeiorganisationen entsprechend seiner Grenzphilosophie (Institution Building). Entsprechende Projekte in Bulgarien beginnen Anfang 2001. Neben dem Aufbau von Einsatz- und Unterstützungsstrukturen gilt es, den Demokratisierungsprozess der Polizei zu fördern. Die Projekte des BGS dienen dem erforderlichen Transfer von Knowhow zur Sicherung der künftigen Schengen-Außengrenzen. Maßnahmen der Ausstattungshilfe tragen dazu bei, auch im technischen Bereich die Schengen-Standards zur Grenzsicherung zu erreichen.

Mit diesem Engagement soll Beitrittsstaaten im Osten und Süden der EU, die Transitstaaten für die illegale Einreise in die EU sind, der Aufbau einer effizienten Grenzpolizei ermöglicht werden. Dies dient der Intensivierung der Maßnahmen zur Verhinderung unkontrollierter Zuwanderung und damit verbundener Kriminalität.

17\. a) Welche Schritte hat die Bundesregierung unternommen, um im Rahmen der Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitik zu einer schnellen Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts zu kommen?

Die Bundesregierung hat sich dafür eingesetzt, dass innerhalb der EU Asyl- und Flüchtlingspolitik mit hoher politischer Priorität behandelt wird. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des Amsterdamer Vertrages, wie sie im Wiener Aktionsplan im Dezember 1998 vorgesehen und durch den Europäischen Rat in Tampere im Oktober 1999 bestätigt worden ist. Dies betrifft vor allem die Verbesserung der Durchführung des Dubliner Übereinkommens, die Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge sowie die Mindestnormen zum vorübergehenden Schutz von Vertriebenen und zur ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen verbunden sind.

b) Welche Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung darüber hinaus zur Erreichung dieses Ziels zu ergreifen?

Der Amsterdamer Vertrag sieht bis 2004 ein Initiativrecht für Kommission und jeden Mitgliedstaat vor. De facto wird das Initiativrecht im Bereich Asyl und Einwanderung auf Wunsch der Kommission ausschließlich von ihr ausgeübt. Bei der Ausarbeitung der Rechtsakte ist die Bundesregierung jederzeit zur Unterstützung und Zusammenarbeit mit der Kommission bereit.

c) Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um die Entwicklung gemeinsamer Standards für Verfahren in diesem Politikbereich auf EU-Ebene voranzutreiben?

Die Bundesregierung wird auch in Zukunft bei der Entwicklung europaweiter Verfahrensstandards mitwirken. Auf die Beantwortung zur Frage 17b wird verwiesen.

18\. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um eine gerechte Verteilung der Lasten, die durch Flüchtlinge innerhalb der EU entstehen, in Europa zu erreichen?

Die Bundesregierung betont die Notwendigkeit eines gerechten Solidarausgleichs unter den Mitgliedstaaten der EU, d. h. eine ausgewogene Vertei-

lung der Belastung, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen verbunden sind. Dabei kann das Prinzip des Solidarausgleiches nicht nur auf einen finanziellen Ausgleich beschränkt werden, sondern ist auch auf die Verteilung und Unterbringung insbesondere von Bürgerkriegsflüchtlingen selbst zu erstrecken. So ist auf Initiative der Bundesregierung bei der Annahme des Europäischen Flüchtlingsfonds eine Protokollerklärung des Rates verabschiedet worden, nach der der Rat beabsichtigt, im Rahmen der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz weitere Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen zu beschließen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind.

Für Asylbewerber sieht das Dubliner Übereinkommen Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Mitgliedstaates vor. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Prüfung des Asylantrages wird nach folgenden Kriterien bestimmt:

- Anerkennung eines Familienangehörigen als Flüchtling,
- Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder eines Visums,
- Überschreiten der Außengrenze.

Die Bundesregierung tritt für eine effiziente Anwendung des Dubliner Übereinkommens, insbesondere durch die zügige Implementierung des automatisierten Systems Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und illegal einreisenden Ausländern ein.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333